



PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL OPERADOR PÚBLICO NACIONAL DEL SUELO URBANO, PARA PROMOVER LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

La Congresista de la República que suscribe, **YESSICA ROSSELLI AMURUZ DULANTO**, integrante del **GRUPO PARLAMENTARIO AVANZA PAÍS**, al amparo de lo dispuesto en los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 numeral 2 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL OPERADOR PÚBLICO NACIONAL DEL SUELO URBANO, PARA PROMOVER LA GENERACIÓN DE VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

Artículo 1.- Objetos

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo del Operador Público Nacional del Suelo Urbano, al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú, para promover la generación de viviendas de interés social y/o lotes con servicios, con la infraestructura y el equipamiento urbano necesario.

CAPÍTULO II

OPERADOR PÚBLICO NACIONAL DEL SUELO URBANO

Artículo 2.- Naturaleza jurídica

El Operador Público Nacional del Suelo Urbano es una empresa pública de derecho privado bajo la modalidad de sociedad anónima, con autonomía funcional, administrativa, técnica, económica y financiera, de duración indeterminada, que se rige por la presente Ley y su estatuto. Cuenta con accionariado público, así como privado y se encuentra bajo el ámbito de competencias del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado – FONAFE.

Artículo 3.- Organización y administración

Su organización y funcionamiento se sujeta a lo regulado en su respectivo estatuto y es administrado por un Directorio conformado por los siguientes representantes:

- a) Tres (03) representantes del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS.
- b) Un (01) representante de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN.
- c) Tres (03) directores independientes designados por Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado - FONAFE.

Artículo 4.- Designación y plazo

Los miembros del Directorio son designados por Resolución Suprema refrendada por el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, por un periodo de tres (03) años, pudiendo ser reelectos en sus cargos.

Artículo 5.- Régimen laboral

Los trabajadores del Operador Público Nacional del Suelo Urbano están comprendidos en el régimen laboral y los beneficios reconocidos de la actividad privada.

CAPÍTULO II

OBJETO SOCIAL

Artículo 6.- Objeto social

El objeto social del Operador Público Nacional del Suelo Urbano comprende las siguientes funciones:

- a) Promover, fomentar, administrar, gestionar el suelo, público y/o privado, para destinarlo a viviendas de interés social y/o lotes con servicios, con la infraestructura y el equipamiento urbano necesario, mediante la generación de nuevo suelo urbano o procesos de renovación, regeneración urbana y/o reurbanización.
- b) Realizar la incorporación, acumulación, administración, rentabilización, gestión, cesión en uso, usufructo, derecho de superficie, adquisición, saneamiento físico y/o legal, habilitación urbana, reajuste predial y transferencia de predios de propiedad del gobierno nacional; de predios de gobiernos regionales o locales que le transfieran; o, aquellos predios privados que adquiera para la generación de viviendas de interés social, lotes con servicios, renovación, regeneración urbana, reurbanización reasentamiento o reubicación poblacional, considerando el equipamiento e infraestructura urbana que se requiera.
- c) Diseñar, ejecutar, arrendar, administrar, comercializar, rentabilizar, adquirir, sanear viviendas de interés social, conforme a las disposiciones que el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento regule, las cuales deben garantizar la libre competencia.

- d) Proponer e implementar instrumentos de gestión del suelo e instrumentos de financiamiento urbano, identificados en los instrumentos de planificación urbana, conforme a sus competencias.
- e) Proponer planeamientos integrales, así como la calificación del suelo urbano como Zona de Reglamentación Especial destinada a vivienda de interés social (ZRE) y la formulación de sus respectivos Planes Específicos (PE).
- f) Promover la participación de la inversión privada en la generación de viviendas de interés social y/o de lotes con servicios, considerando el equipamiento e infraestructura urbana que se requiera, mediante las modalidades de asociación público privadas, proyectos en activos, cesión en uso, usufructo, derecho de superficie u otras modalidades de inversión privada que la normativa vigente lo establezca.
- g) En terrenos de propiedad estatal o en aquellos terrenos administrados por el Operador Público Nacional del Suelo Urbano, la adjudicación de los predios destinados a proyectos de vivienda de interés social se realiza en el marco de concursos públicos, conforme a la normatividad vigente, los cuales deben considerar cargas urbanísticas beneficiosas y adecuados factores de competencia, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- h) Realizar y promover investigaciones y estudios en materia de planificación territorial y urbana, gestión del suelo, financiamiento urbano, movilidad urbana, gestión de espacios públicos, regeneración urbana, gestión del patrimonio histórico inmueble, economía y finanzas inmobiliarias, derecho urbanístico, vivienda, entre otras áreas académicas. La información generada es de acceso público y gratuito, sin perjuicio de las ventas de las obras que pueda realizar como parte de su actividad académica.
- i) Financiar la elaboración de instrumentos de planificación urbana, en los ámbitos que priorice, en coordinación con las respectivas municipalidades provinciales.
- j) Otros que su Estatuto señale, en concordancia con la presente Ley.

CAPÍTULO III

RECURSOS Y CAPITAL

Artículo 7.- Recursos

Para cumplir sus funciones, el Operador Público Nacional del Suelo Urbano, puede obtener recursos de:

- a) Venta de terrenos eriazos de su propiedad o de lotes resultantes de procesos de habilitación urbana que haya ejecutado o financiado, en favor de promotores privados mediante la compra venta directa o, de ser el caso, a través del mecanismo de subasta pública y/o concurso y/o proyectos en activos y/u otros mecanismos de transferencia de activos del Estado permitidos por la normatividad vigente, para que se diseñen y ejecuten viviendas de interés social y/o lotes con servicios, así como equipamiento o infraestructura urbana que la complementa.
- b) La recuperación de los recursos aportados y los excedentes que se deriven de los proyectos desarrollados sobre predios deteriorados, subutilizados y/u ocupados por posesiones informales, sobre los cuales el Operador Público Nacional de Suelo Urbano hubiese realizado el saneamiento físico legal o la habilitación o regeneración urbana para ponerlo a disposición de promotores inmobiliarios.
- c) La gestión e implementación de instrumentos de gestión y financiamiento urbano que determinen los diferentes instrumentos de planificación urbana, conforme a sus competencias.
- d) El porcentaje total por la participación en el incremento del valor del suelo generado por la asignación o actualización de la zonificación de los usos del suelo a uno de mayor rentabilidad o aprovechamiento, como consecuencia de la aprobación de la Zona de Reglamentación Especial y el Plan Específico que para tal efecto se apruebe.
- e) La valorización de los terrenos de su propiedad.
- f) Donaciones, aportes o inversiones en general.

Artículo 8.- Financiamiento de proyectos

Los proyectos que financie, así como las inversiones que efectúe el Operador Público Nacional del Suelo Urbano, por su naturaleza, se rigen por las normas especiales de promoción de la inversión privada.

Artículo 9.- Fondo Revolvente

Se constituye un Fondo Revolvente a favor del Operador Público Nacional del Suelo Urbano con los recursos señalados en el artículo 7 de la presente Ley, los cuales son utilizados para financiar los costos que demande las funciones señaladas en el artículo 6 de la presente Ley.

Artículo 10.- Recursos

El Ministerio de Economía y Finanzas, previo informe favorable de la Dirección General del Presupuesto Público, establece el presupuesto del Fondo Revolvente para facilitar el inicio de actividades del Operador Público Nacional del Suelo Urbano. Las utilidades del Operador Público Nacional del Suelo Urbano que se generen por las actividades reguladas en el artículo 6 de la presente ley o por cualquier otra fuente, se capitalizan automáticamente.

CAPÍTULO IV

OPERADOR PÚBLICO DEL SUELO URBANO MUNICIPAL PROVINCIAL

Artículo 11.- Naturaleza

11.1 La presente Ley regula los aspectos mínimos de la organización y el funcionamiento del Operador Público Municipal Provincial del Suelo Urbano, en caso las Municipalidades Provinciales decidan promover su creación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, referida a la actividad empresarial municipal y al amparo de lo dispuesto en el artículo 60 de la Constitución Política del Perú.

11.2 Los Operadores Públicos Municipales Provinciales del Suelo Urbano se constituyen en sociedades anónimas, cuentan con las funciones reguladas en el artículo 6 de la presente Ley, con excepción del inciso g), y se encuentran bajo el control de las disposiciones contenidas en la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.

Artículo 12.- Organización y administración

Su organización y funcionamiento se sujeta a lo regulado en sus respectivos estatutos y es administrado por un Directorio que está conformado por los siguientes representantes:

- a) Dos (02) representantes de la Municipalidad Provincial.
- b) Dos (02) representante del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- c) Un (01) representante de la Cámara de Comercio del ámbito territorial en el cual opera el Operador Público Municipal Provincial del Suelo Urbano.

Artículo 13.- Prohibición

No pueden integrar el Directorio los alcaldes, los regidores, los funcionarios y servidores municipales; los insolventes y quienes tengan la mayor parte de su patrimonio afectado por medidas cautelares; y, quienes sean titulares, socios o accionistas de empresas dedicadas a la promoción inmobiliaria.

Artículo 14.- Designación

Los miembros del Directorio son designados por un período de tres (3) años, pudiendo ser reelectos en sus cargos.

Artículo 15.- Régimen laboral

Los trabajadores de los Operadores Públicos Municipalidades Provinciales del Suelo Urbano están comprendidos en el régimen laboral y los beneficios reconocidos de la actividad privada.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Transferencia de predios del Estado

Excepcionalmente, la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales transfiere predios del Estado en favor del Operador Público Nacional del Suelo Urbano a título gratuito, para el cumplimiento de su objeto social.

SEGUNDA. Regulación complementaria

El Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento - MVCS, mediante Resolución Ministerial, establece las disposiciones complementarias necesarias para el adecuado funcionamiento del Operador Público Nacional del Suelo Urbano y/o Municipal Provincial.

TERCERA. Acceso a la información

El Operador Público Nacional del Suelo Urbano tiene acceso libre y gratuito a la base gráfica registral de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – SUNARP; al Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales – SINABIP; y, al Catastro Virtual de Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Constitución del Programa Generación de Suelo Urbano como Operador Público Nacional del Suelo Urbano

La entrada en vigor de la presente Ley determina la extinción del Programa Generación de Suelo Urbano, como parte de la estructura orgánica y funcional del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento y su constitución como el Operador Público Nacional del Suelo Urbano, en su calidad de empresa pública de derecho privado.

SEGUNDA. Régimen laboral

El personal nombrado y/o con contrato administrativo de servicios del Programa Generación de Suelo Urbano se incorpora al Operador Público Nacional de Suelo Urbano y se encuentra comprendido en el régimen laboral de la actividad privada.

TERCERO. Conformación de Directorio

En un plazo máximo de treinta (30) días calendario, a partir de la fecha de publicación de la presente Ley, se designa a los miembros del Directorio del Operador Público Nacional de Suelo Urbano; elabora y aprueba su estatuto; y, autoriza a la persona o personas que en su representación tramitarán la escritura pública y se encargarán de realizar la inscripción registral correspondiente.

CUARTA. Continuidad de actividades administrativas

El Operador Público Nacional de Suelo Urbano se establece sobre la base del Programa Generación de Suelo Urbano del Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, manteniéndose la continuidad de las actividades administrativas pendientes hasta su culminación. Toda referencia al Programa Generación de Suelo Urbano se entiende realizada al Operador Público Nacional de Suelo Urbano, quien asume el íntegro de sus obligaciones y derechos.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos

Se modifica el artículo 18 de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, en los siguientes términos:

"Artículo 18.- De los proyectos sobre terrenos de libre disponibilidad

Los proyectos sobre terrenos de libre disponibilidad serán destinados a la Producción Urbana Primaria - PUP que comprende la habilitación urbana, la urbanización de terrenos de propiedad del Estado o aquellos de propiedad privada o de comunidades campesinas aportados voluntariamente por sus propietarios al Estado; y su transferencia a los promotores privados vía subasta pública, **concursos, proyectos en activos, compra venta directa u otros mecanismos de transferencia de activos del Estado permitidos por la normatividad vigente**, del área útil resultante (macrolotes) para que sobre ella diseñen, promuevan, construyan y vendan, a su riesgo, costo y beneficio, viviendas de interés social y servicios urbanos complementarios.

[...]

El financiamiento de estos proyectos provendrá de los recursos que asigne el Gobierno Central, a través del Operador Público Nacional de Suelo Urbano y de los generados por la venta de los macrolotes de cada proyecto."

SEGUNDA. Modificación del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2016-VIVIENDA

Se modifica los numerales 8.2 y 8.3 y el artículo 9 del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2016-VIVIENDA, en los siguientes términos:

"8.2.- Inversiones

[...]

8.2.2. El producto resultante de la ejecución de las inversiones antes mencionados, son macrolotes habilitados o urbanizados que sirven de sustento para la construcción de viviendas de interés social, así como, servicios complementarios privados. En ningún caso los proyectos de producción urbana primaria ejecutan o financian obras de habilitación al interior de los macrolotes, ésta es de responsabilidad de quienes los adquieran de conformidad con las bases definidas por **el Operador Público de Suelo Urbano Nacional o Municipal Provincial.**

8.3.- Proceso Operativo

[...]

8.3.3 Las obras de habilitación urbana serán ejecutadas **de acuerdo con lo aprobado por el Operador Público de Suelo Urbano Nacional o Municipal Provincial.**

8.3.4 Los macrolotes resultantes de los proyectos de producción urbana primaria, serán vendidos a entidades privadas vía subasta pública, **concursos, proyectos en activos, compra venta directa u otros mecanismos de transferencia de activos del Estado permitidos por la normatividad vigente**, para que, sobre ellos diseñen, promuevan, construyan y vendan, a su riesgo, costo y beneficio, mayoritariamente, Viviendas de Interés Social y servicios complementarios privados."

Artículo 9.- Transferencias al sector privado

[...]

9.2. Inversiones

En los terrenos transferidos al sector privado, el Estado no ejecuta ni financia obra alguna. Corresponderá a quién se adjudique los terrenos, según bases **del Operador Público de Suelo Urbano Nacional o Municipal Provincial**, el diseño, ejecución, financiamiento y venta de las viviendas **de interés social.**"

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogación

Se deroga los artículos 76 y 80, y la Séptima y Duodécima Disposición Complementaria Final de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible; el tercer párrafo del artículo 1 y el artículo 3-A de la Ley 28579, Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A., incorporados por la Cuarta y Quinta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, respectivamente; el subnumeral 8.3.5 del numeral 8.3 del artículo 8 del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley 28687, Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA; y, el Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial Permanente para la Evaluación de Predios con fines de Vivienda Social, aprobado por Decreto Supremo N° 026-2017-VIVIENDA y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo N° 005-2021-VIVIENDA.

Lima, 01 de agosto de 2025.



Firmado digitalmente por:
CAVERO ALVA Alejandro
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2025 15:54:29-0500



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Rosselli FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2025 15:10:55-0500

ROSSELLI AMURUZ DULANTO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/08/2025 16:40:59-0500



Firmado digitalmente por:
TUDELA GUTIERREZ Adriana
Josefina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/09/2025 12:20:57-0500



Firmado digitalmente por:
GONZALES DELGADO Diana
Carolina FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/08/2025 12:16:16-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2025 17:27:04-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/08/2025 17:27:20-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

I.1. ANTECEDENTES

Con fecha 25 de julio de 2021 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible (Ley DUS), que tiene por objeto establecer los principios, lineamientos, instrumentos y normas que regulan el acondicionamiento territorial, la planificación urbana, e uso y la gestión del suelo urbano, a efectos de lograr un desarrollo urbano sostenible, esto con la finalidad de orientar el desarrollo de ciudades y centros poblados para ser sostenibles, accesibles, inclusivos, competitivos, justos, diversos y generadores de oportunidades para toda la ciudadanía, procurando la creación de un hábitat seguro y saludable con el fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Entre las disposiciones de la citada Ley DUS, precisamente en su artículo 76, se regula sobre el Operador Público del Suelo, considerando como un ente constituido como empresa pública de derecho privado, encargado de la incorporación, acumulación, gestión, adquisición, habilitación urbana y transferencia de predios de propiedad del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales o locales o adquiridos por dicha entidad; para destinarlos a fines de interés o utilidad pública, dándose prioridad a la utilización de los predios para la generación de Vivienda de Interés Social (VIS), fines de renovación o regeneración urbana o para el reasentamiento poblacional.

Por su parte, la Cuarta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley DUS dispuso la modificación de la Ley N° 28579, Ley de Conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda – Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A. (Ley de Conversión), respecto al objeto social de esta empresa pública establecido en el artículo 1 y también el artículo 3, correspondiente a sus actividades y funciones, incorporándose además el artículo 3-A, el cual adiciona actividades en su calidad de OPS, así como estipulaciones específicas en dicha ley respecto a la capitalización de utilidades.

Sin embargo, se debe tener en consideración el análisis realizado por el propio Fondo MIVIVIENDA y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, en el cual se concluye que la implementación de esta disposición resulta inviable (En caso el Fondo MIVIVIENDA asuma las funciones de OPS)¹; por cuanto:

¹ Los argumentos que se expondrán a continuación están contenidos en el Informe Multigerencial N° 001-2021-FMV/GPIS-GF-GR-GO-GL-GC-OPPD-OTI, que el FMV remitió con fecha 30 de noviembre de 2021 al MVCS, para formular observaciones a los proyectos de reglamento de la Ley DUS, así como algunas consideraciones sobre su constitución como OPS. Asimismo, también están contenidos en la Carta N° 000105-2024-FMV/GG, que el FMV cursó con fecha 22 de marzo de 2024 al MVCS para recomendar a esta entidad una reforma legal que traslade el rol del OPS a otra entidad pública o empresa, creada o por crearse, proponiendo modificaciones normativas a la Ley DUS en todos los aspectos que referencien al FMV.

- Las funciones asignadas por la Ley DUS al Fondo MIVIVIENDA se apartan por completo del objeto social de la empresa, y para su implementación, si el Fondo MIVIVIENDA no cuenta con recursos suficientes, se generaría una contingencia frente a las disposiciones en cuanto a capital social y patrimonio de la empresa.
- El Fondo MIVIVIENDA debe contar con una organización y estructura que asegure que no se generen riesgos a su sostenibilidad financiera, considerando que el artículo 16 de la Ley General exige que las empresas que forman parte del sistema financiero cuenten con un capital mínimo, el cual podrá ser actualizado por la SBS trimestralmente en función del Índice de Precios al Por Mayor que, con referencia a todo el país, publica mensualmente el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Asimismo, se debe considerar que, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 104 de la Ley General, es causal de intervención de una empresa del sistema financiero la pérdida o reducción de más del 50% (cincuenta por ciento) del patrimonio efectivo en los últimos 12 meses, por lo que se deberá analizar el riesgo financiero del Fondo MIVIVIENDA al iniciar sus funciones como OPS y su impacto frente a las disposiciones normativas de su ente regulador.
- La implementación de la Ley DUS implica también la reorganización de la estructura orgánica del Fondo MIVIVIENDA, debiéndose evaluar la contratación de profesionales especializados, la conformación de nuevas gerencias o unidades de negocio que le garantice al OPS las capacidades técnicas y políticas para ejecutar sus funciones. En ese sentido, se tendría que solicitar a FONAFE la ampliación de las plazas CAP, sumado a la necesidad de mayor presupuesto para atender a los nuevos colaboradores.
- Actualmente, el Fondo MIVIVIENDA mantiene vigentes contratos de préstamo con la AFD, KFM, JO Morgan con garantía MIGA, Banco de la Nación, Scotiabank Perú, BBVA Perú, así como bonos en el mercado local e internacional, por un monto consolidado de S/ 7, 833, 572, 151.52 (valor contable) al 29 de febrero de 2024, los cuales exigen, dentro de los compromisos asumidos, que el Fondo MIVIVIENDA no asuma cambios estructurales o del objeto social de la empresa (nuevos negocios) que impliquen mayores riesgos a su sostenibilidad financiera. En ese sentido, de no evaluarse los riesgos de la implementación de la Ley DUS, dichos préstamos podrían ser requeridos de manera anticipada, poniéndose en riesgo la sostenibilidad del Fondo MIVIVIENDA, considerándose que la Ley DUS no ha asignado un presupuesto inicial para asumir las nuevas funciones, por lo que el Fondo MIVIVIENDA tendría que iniciar las funciones como OPS con recursos que no corresponden a tal rol.

Como se puede observar, las funciones que asumiría el Fondo MIVIVIENDA como OPS no solo pondría en riesgo su sistema financiero, sino también, resulta incompatible con las funciones y/o la estructura operacional que se requiere para la gestión del suelo y demás actividades del OPS Nacional que establece la Ley DUS.

I.2. SOBRE LA PROBLEMÁTICA

De acuerdo con el diagnóstico realizado en la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo, con un horizonte temporal al 2030, mediante el cual se busca responder a los retos del desarrollo urbano en el Perú, se ha identificado como problema público las **“inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”**. Cabe señalar que, la habitabilidad se refiere tanto a las características físicas y espaciales de las viviendas (habitabilidad interna) como a las características del barrio y el entorno urbano o rural en donde se sitúan estas (habitabilidad externa). Según las estadísticas sobre las condiciones en las que se encuentra la población peruana, es importante tener en cuenta lo siguiente:

Sobre la habitabilidad interna, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), al año 2020 el Perú ha tenido un déficit cuantitativo de 455 mil hogares y un déficit cualitativo de 1054 mil hogares (INEI, 2020). Esto representa el 4.8% y 11.2% respectivamente del total de hogares en viviendas particulares a nivel nacional (9.4 millones). Asimismo, en las ciudades del Perú se producen alrededor de 128,000 viviendas al año; sin embargo, esta cifra no alcanza para cubrir la demanda de vivienda que va dando anualmente. Según Espinoza y Fort (2020), sería necesario construir 65,000 viviendas adicionales al año para cubrir tanto el déficit cuantitativo acumulado como el déficit cuantitativo que se produce anualmente debido a la creación de nuevos hogares. Este aumento progresivo del déficit habitacional indica que se requiere una urgente intervención del Estado para atender a los sectores de la población que no cuenta con una vivienda; esto es, los Niveles Socioeconómicos (NSE) D y E.

Por otro lado, sobre la habitabilidad externa, según la Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), el 52.5% de familias urbanas (de los NSE C, D y E) no acceden a servicios de infraestructura y equipamiento urbano (INEI, 2019). Entre los aspectos importantes que describen la calidad de vida de un barrio, se identifica que el 39.49% de la población nacional no dispone de parques u otra forma de espacio público, mientras que el 20% no dispone de pistas asfaltadas y veredas de concreto u otro material para el desplazamiento peatonal. Además, el 50% de las personas indican que en su barrio no se dispone de equipamiento comunal ni mercados.

Así, las principales causas que contribuyen a la generación y/o persistencia del problema público identificado, esto es, las **“inadecuadas condiciones de habitabilidad de la población”**, son las siguientes.

I.2.1. Informalidad en la Expansión Urbana

En el Perú, el 93% del nuevo suelo urbano creado desde el año 2001 corresponde a urbanizaciones informales, es decir, asentamientos que no cuentan con habilitación urbana completa²; por tanto, no cuentan con el equipamiento urbano necesario ni mucho menos con

² Fort, R., & Espinoza, A. (2020). *Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú*. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
https://repositorio.grade.org.pe/bitstream/handle/20.500.12820/632/EspinozaFort_GRADEADI_expansionurbana.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

muchos de los servicios básicos, necesarios e indispensables para el desarrollo de las actividades de la población, principalmente para vivienda. Ello se puede evidenciar en el siguiente gráfico (**Gráfico 01**):

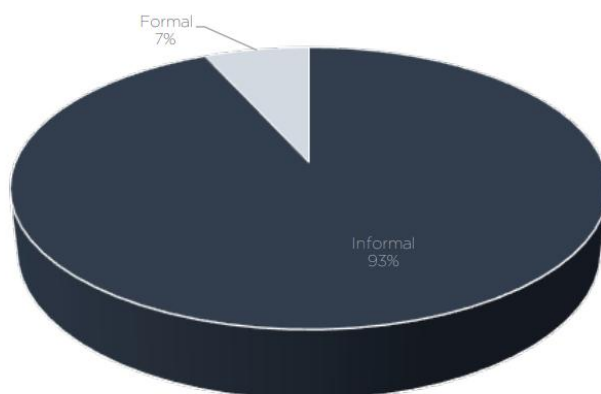


Gráfico 01: Nuevo Suelo Urbano 2001-2018
 Elaborado por: Espinoza & Fort, 2020

Además, en la actualidad se ha identificado en la realidad, las formas de urbanizar pueden ser clasificadas de acuerdo con los criterios establecidos en la siguiente tabla. Las urbanizaciones de Tipo 1 y 2 son de carácter informal, es decir, han sido ocupadas antes de contar con habilitación urbana completa (servicios básicos, infraestructura y títulos de propiedad saneados). Mientras que, las urbanizaciones de Tipo 3 y 4 son de carácter formal, en la medida que cuentan con habilitación completa desde el inicio de su ocupación. (Fort & Espinoza, 2020). Dichos tipos de habilitación urbana tiene lugar en nuestra realidad a pesar de que existe un marco normativo que establece los procedimientos para las habilitaciones urbanas correspondientes.

	Tipo	Características físicas/ legales	Subtipo	Promotor típico	%
INFORMAL	Tipo 1 Ocupaciones ilegales	- Sin servicios, ni infraestructura - Calles estrechas - Trazado irregular - Lotes no alineados - Sin derechos de propiedad	11: Baja densidad	Tráfico de tierras	10%
			12: Alta densidad	Dirigente (invasión)	36%
	Tipo 2 Lotizaciones informales	- Sin servicios, ni infraestructura (o parcial) - Trazado regular - Lotes alineados - Derechos de propiedad parciales	21: Sin infraestructura	Propietarios, inmob. informales	41%
			22: Infraestructura parcial	Inmobiliarias informales	5%
FORMAL	Tipo 3 Urbanizaciones formales	- Con servicios e infraestructura completos - Con áreas verdes - Trazado regular, con parámetros - Derechos de propiedad completos	No aplica	Inmobiliarias formales	6%
	Tipo 4 Proyectos de vivienda social	- Con servicios, infraestructura y viviendas completas - Con áreas verdes - Trazado regular, con parámetros - Derechos de propiedad completos	No aplica	Inmobiliarias formales	1%

Gráfico 02: Nuevo Suelo Urbano 2001-2018
 Elaborado por: Espinoza & Fort, 2020

Esta información pone en evidencia el arraigo de la dinámica de producción informal del suelo o la ineficiente producción de suelo urbano (formal). En otros términos, la generación de suelo urbano (expansión urbana) en nuestro país ha sido en su mayoría el resultado de ocupaciones informales que luego fueron progresivamente legitimadas por el Estado a través de políticas de formalización y regularización del suelo y las edificaciones por medio de plazos de gracia concedidos a los poseedores informales a fin de que puedan acogerse a tales beneficios.

I.2.2. Ineficacia de la Gobernanza y Desarrollo Urbano

En las últimas décadas las políticas públicas de vivienda en el Perú se han limitado en torno a tres conceptos centrales, que son los programas de titulación, subsidios estatales y facilidades de acceso a créditos hipotecarios, cada una de estas con sus problemas particulares. Y precisamente, esta situación significa la existencia de un bajo o limitado control de cumplimiento por parte del Estado sobre el marco regulatorio.

En esta línea, en primer lugar, la formalización de la propiedad informal fomentó el fenómeno de las invasiones de tierras, trayendo consigo inclusive otros problemas sociales como el tráfico de tierras por parte de mafias organizadas, desarrollándose grandes extensiones de suelo sin planificación urbana. En segundo lugar, en los programas de subsidio destaca Techo Propio y las ayudas del Fondo MIVIVIENDA; sin embargo, solamente ha servido como un paliativo, logrando poco impacto en la reducción del déficit de vivienda. En tercer lugar, tenemos las facilidades de acceso a préstamos hipotecarios, como el Crédito Mivivienda para la adquisición de viviendas, siendo una política más útil para la clase media, pero no eficaz para las familias de menores recursos, las cuales no están en la formalidad laboral y financiera³.

La situación antes descrita se agrava si se tiene en cuenta cuestiones como la precariedad laboral, la restringida capacidad de ahorro, entre otros, que restringen el acceso a programas de Estado para la compraventa de vivienda, peor aún para la obtención de un crédito hipotecario, siendo que estas personas viven prácticamente de su esfuerzo diario. Para estas personas las únicas soluciones viables para el acceso a la vivienda es la (auto)construcción, ocupación de terrenos en zonas de expansión o alquileres en espacios reducidos⁴.

En función a esto, se evidencia que la política pública del Estado con respecto a la implementación de suelo urbano ha girado principalmente en torno a la titulación de propiedad informal, subsidios estatales y créditos hipotecarios, cada una de estas con sus respectivos cuestionamientos. En cualquier caso, la problemática principal persiste, haciéndose necesarias medidas que resulten transversales, procurando destinar los recursos para acortar las brechas de desigualdad de los grupos más vulnerables.

³ Barboza, G. (2023). El fideicomiso comunitario de tierras como instrumento útil para la generación de vivienda asequible en Perú: retos, potenciales objeciones y oportunidades. *Revista Themis*, (83), 247-267. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/28059/26032>.

⁴ Torres, D., Perleche, D., & Aiquipa, A. (2022). Encuentros y desencuentros entre la planificación urbana y la realidad de la producción del espacio urbano en Lima metropolitana y el Callao (1961-2020). *Revista de Geografía Norte Grande*, 81, 35-54. https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-34022022000100035&script=sci_abstract.

I.2.3. Acceso limitado a la vivienda formal y asequible

De acuerdo con Espantoso (2021), presidente de la Asociación de Empresas Inmobiliarias (ASEI), en una entrevista para él la Revista del Fondo Mivivienda, señala que en el país el déficit habitacional alcanza 1.8 millones de viviendas, y al año ingresan 140 mil nuevos hogares al mercado frente a las 43 mil viviendas que producen las empresas formales⁵.

Así, tan solo en Lima Metropolitana, el 67% de las viviendas construidas desde el 2008 al 2020 fueron informales, apenas 2.5 puntos porcentuales menos que en el periodo 1996-2007. De tal modo que la cantidad de viviendas informales edificadas en Lima Metropolitana entre el año 2008 y 2020 asciende a 571 801 de unidades habitacionales; mientras que, en menor cantidad, la producción formal de vivienda en Lima Metropolitana durante los años 2008 al 2020 fue de 281 681 unidades, la mitad de las cuales se construyeron en Lima Top y Lima Moderna, el 13.7% en Lima Norte y el 11.7% en Lima Este. El resto de los sectores urbanos capitalinos tienen proporciones inferiores a 10% y concentran el 24.7% de la producción formal de vivienda⁶.

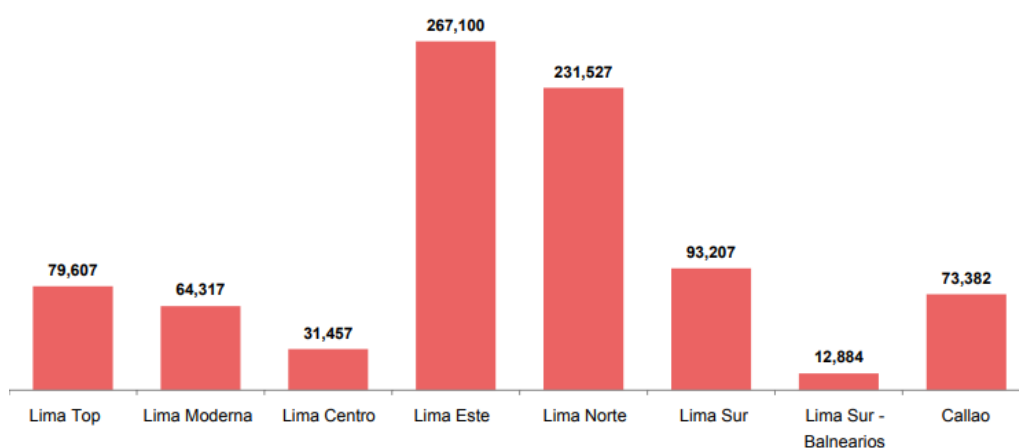


Gráfico 3: Producción de Vivienda en Lima Metropolitana 2008-2020 por sectores
Elaborado por Capeco, 2021

Esta situación descrita denota una importante brecha en el acceso a la vivienda formal, siendo que la mayoría de viviendas nuevas vendidas se centran en distritos consolidados. Mientras tanto, la mayor parte de la vivienda informal construida se centra en zonas periféricas, las cuales presentan mayor precariedad y deficiencia de acceso a servicios.

II. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente ley se desarrolla en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú de 1993 y no se contrapone a ninguna norma constitucional,

⁵ Espantoso, J. (octubre de 2023). La importancia de la VIS para combatir la pobreza. *Revista Mivivienda*. <https://www.mivivienda.com.pe/PortalCMS/archivos/documentos/Revista%20FMV%20181%20final-1747.PDF>

⁶ Cámara Peruana de la Construcción (Capeco). (2021). *La construcción en el escenario de la primera vuelta (Informe Económico de la Construcción N° 39)*. https://iec.capeco.org/descargas/IEC39_0321.pdf

ni legal. En tal sentido, no colisiona con el ordenamiento jurídico vigente y se encuentra en concordancia con la normativa de la materia.

No obstante, debemos precisar que la presente ley comprende la modificación y/o derogación de las siguientes leyes y normas con rango de ley:

- Modificación de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.
- Modificación del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2016-VIVIENDA.
- Deroga los artículos 76 y 80, y la Séptima y Duodécima Disposición Complementaria Final de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible.
- Deroga el tercer párrafo del artículo 1 y el artículo 3-A de la Ley N° 28579, Ley de conversión del Fondo Hipotecario de la Vivienda - Fondo MIVIVIENDA a Fondo MIVIVIENDA S.A., incorporados por la Cuarta y Quinta Disposición Complementaria Modificatoria de la Ley N° 31313, Ley de Desarrollo Urbano Sostenible, respectivamente.
- Deroga el subnumeral 8.3.5 del numeral 8.3 del artículo 8 del Reglamento de los Títulos II y III de la Ley N° 28687, Ley de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2006-VIVIENDA.
- Deroga el Decreto Supremo que crea la Comisión Multisectorial Permanente para la Evaluación de Predios con fines de Vivienda Social, aprobado por Decreto Supremo N° 026-2017-VIVIENDA y su modificatoria aprobada por Decreto Supremo N° 005-2021-VIVIENDA.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

El proyecto de ley no pretende crear nuevos tributos, sino más bien busca incrementar la oferta de Vivienda de Interés Social, así como la generación de suelo urbano dotado de servicios de saneamiento, equipamiento e infraestructura urbana, mediante el desarrollo de la actividad empresarial del Estado en el mercado inmobiliario.

Ello sin perjuicio de que el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) pueda establecer el presupuesto necesario al Fondo Revolviente para facilitar el inicio de actividades del Operador Público Nacional del Suelo Urbano; ya que las utilidades de esta entidad que se generen por las actividades que realiza o ingreso por cualquier otra fuente, se capitalizan automáticamente.

IV. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

En relación con la vinculación con la Agenda Legislativa del Congreso de la República para el periodo anual de sesiones 2024-2025, aprobada mediante Resolución Legislativa N° 006-2024-2025-CR, se precisa que la presente iniciativa se encuentra relacionada con el siguiente objetivo y política de Estado del Acuerdo Nacional:

Objetivo III: Competitividad en el País

- ***Política de Estado 21: Desarrollo de infraestructura y vivienda, por medio del cual el Estado incorpora medidas para promover la titulación, formalización y promoción de la propiedad y la vivienda.***